

A ordem internacional em transformação: uma análise em três dimensões

The changing international order: an analysis in three dimensions

Ivan Tiago Machado Oliveira*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 131, mai.-jun. 2012 [p. 31 a 37]

A ordem internacional contemporânea caracteriza-se pela desconcentração relativa de poder, particularmente no tabuleiro econômico-comercial, e pela ascensão de novos temas que denotam a complexidade da realidade em transformação. Os temas da hegemonia, da crítica à centralidade do Estado, da integração das estruturas econômicas, das mudanças nas estruturas e instituições passam a se tornar elementos de primeira ordem para a reflexão acerca da nova realidade da política internacional, marcadamente incerta e dinâmica.

No novo contexto político internacional, o qual tem paralelo com o processo de aceleração da globalização econômica, a definição dos atores da cena internacional passa a ser mais abrangente e complexa, existindo tanto Estados, ainda atores centrais, quanto empresas transnacionais, movimentos sociais transnacionais, organizações internacionais, etc. Passa-se a observar que o conflito e a cooperação se dão com base tanto em relações intraestatal quanto interestatal e transnacional. Ou seja, como colocam Milani e Laniado (2006), um novo sentido da internacionalização surge e ganha efetividade na atual conjuntura mundial.

Milani e Laniado (2006) apresentam três dimensões das relações internacionais contemporâneas, quais sejam: a) a dimensão vertical das relações internacionais; b) a relação entre Estado e sociedade civil; e c) a dinâmica do processo produtivo. A primeira traz consigo elementos tradicionais das relações internacionais, fundamentando-se em aspectos interestatais. A segunda traça novos rumos do internacional, ao sair da relação entre Estado e sociedade civil no plano meramente nacional e transpô-la para o plano internacional. A terceira leva em conta a materialidade estrutural de construção do mundo, sem a qual não se consegue observar de forma acurada a realidade internacional.

As três dimensões definidas por Milani e Laniado (2006) muito se aproximam das três esferas na formação de ordens hegemônicas apresentadas por Cox (1981). Para o autor, o conceito de *hegemonia* deve ser usado para analisar como as ordens mundiais formam relações hierárquicas, não necessariamente imperialistas, mas numa combinação de consenso e coerção, e a análise da formação de ordens hegemônicas em três esferas: a) ordens mundiais: conformada a partir do sistema de Estados; b) formas estatais, consubstanciada no complexo Estado/sociedade civil; e c) forças sociais, fundamentadas na esfera de produção. Cabe ainda salientar que, de acordo com Cox (1981), as estruturas são um quadro de referência para a ação política, estando elas sujeitas a mudanças resultantes de projetos e estratégias dos atores sociais. As estruturas históricas seriam compostas por *idéias, instituições e capacidades materiais*, as quais se determinam mutuamente de acordo com circunstâncias históricas.

* Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA (ivan.oliveira@ipea.gov.br). As opiniões apresentadas neste artigo são pessoais e podem não refletir aquelas de instituições às quais o autor encontra-se vinculado.

Tendo como referência as três dimensões apresentadas e analisadas por Milani e Laniado (2006) e a interação entre as múltiplas lógicas políticas que as determinam, interessa a este trabalho problematizar e analisar a transformação da ordem internacional e sua influência na estruturação de estratégias dos países no campo do comércio internacional.

Na dimensão vertical das relações internacionais, observa-se que os elementos que demarcam a incerteza que caracteriza a atual ordem internacional em transformação relacionam-se com a própria mudança histórica da ordem precedente. Para Albuquerque (2006), o fim da guerra fria não gerou uma ruptura sistêmica, mas deu lugar a uma ordem transitória cujos contornos são destituídos da estabilidade capaz de lhe conferir permanência, diferentemente de uma mudança da ordem internacional mediante uma ruptura, cujo resultado por si só é capaz de antecipar os delineamentos da nova ordem. As condições de garantia de estabilização não estão dadas. Como salienta Albuquerque (2006):

Embora com graus diferentes de probabilidade, o desmoronamento da polarização que caracterizou a guerra fria tanto pode favorecer o surgimento de uma nova disputa hegemônica, compatível com uma nova polarização, como conduzir a uma ordem hegemônica, ou, ainda resultar em uma ordem de equilíbrio (ALBUQUERQUE, 2006, p. 38).

A preponderância estratégico-militar dos Estados Unidos marca a geopolítica mundial no quadro da ordem em transformação. Os interesses globais da única superpotência militar condicionam sua atuação enquanto *hegemon* e reestruturam sua política externa a fim de evitar a emergência de rivais globais. Em um contexto de alargamento da agenda de segurança internacional após os atentados de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos se posicionam proativamente para a definição de políticas que auxiliam na manutenção de sua influência e poder em âmbito global. Qualquer que seja o resultado das transformações em curso na ordem internacional, os Estados Unidos estarão presentes como ator de primeira importância no quadro geopolítico e estratégico-militar dessa ordem. Os novos pólos de poder político regional não parecem ser ameaça à preponderância norte-americana em temas de segurança internacional.

No campo da geoeconomia, as transformações estão muito mais presentes e a dinâmica da mudança é rápida e com efeitos quase imediatos no tempo histórico. A reestruturação econômica do mundo em desenvolvimento nos anos 1990, com particular atenção para a trajetória de mudança observada na China, transformou de forma perene o jogo entre as nações na geoeconomia. O Estado sai fortalecido enquanto ator político e econômico e as estruturas de poder iniciam um traslado do eixo EUA-Europa para o eixo EUA-China. Ao analisar as mudanças na distribuição de poder mundial no quadro da globalização a partir dos anos 1990, Hurrell (2010) afirma:

As the 1990s progressed economic globalization also fed back into the structures and dynamics of a Westphalian state system rather than pointing towards its transcendence. The state as an economic actor proved resilient in seeking to control economic flows and to police borders; and in seeking to exploit and develop state-based and mercantilist modes of managing economic problems, especially in relation to resource competition and energy geopolitics. **Most important of all, the very dynamism and successes of liberal globalization was having a vital impact on the distribution of inter-state political power – above all towards the East and parts of the South.** (HURRELL, 2010, p.03). (Grifo nosso).

No âmbito da reorganização de geoeconomia mundial, a transferência do eixo de poder político-econômico global do Atlântico Norte para o Pacífico, do Ocidente para o Oriente marca o início do século XXI. Mahbubani (2008) analisa que a ascensão da Ásia como pólo de poder econômico e político mundial trará transformações ao mundo semelhantes àquelas que se observou quanto da ascensão do Ocidente (Europa e EUA em particular) nos

séculos passados. Neste contexto, a China se destaca em sua (re)emersão como centro político e econômico de uma imbricada rede asiática e mundial como potência com interesses globais. Para Jacques (2009) à medida que a China ganha espaço como grande potência, ela passa a representar uma face política bastante diferente daquela do Ocidente:

In short, China will act as an alternative model to the West, embodying a very different kind of political tradition – a post-colonial, developing country, a communist regimes, a highly sophisticated statecraft, and an authoritarian Confucian rather than democratic polity (JACQUES, 2009, p.397).

Segundo Dupas (2003 e 2006) a globalização gerou uma difusão de poder econômico em direção a alguns países da periferia do sistema capitalista, aos quais chamou de *grandes países periféricos*, permitindo a eles uma mudança em seus papéis na economia mundial e na própria reconfiguração da ordem mundial. Hurrell (2006) usa o termo *potências intermediárias* para definir um grupo de países que modificaram sua posição na economia mundial, no comércio e nos investimentos internacionais, alertando para a indefinição quanto ao potencial de cooperação e realização de alianças estratégicas entre os mesmos. Essas *potências emergentes* teriam em comum certa disposição de recursos de poder militar, econômico e político, interesse e capacidade de contribuir para a governança da ordem internacional em termos regionais ou globais e algum grau de coesão interna e capacidade de ação estatal efetiva. Com a emergência de novos pólos ocorre, pois, uma desconcentração relativa de poder mundial, não significando com isso o fim da centralidade dos EUA no sistema internacional.

Albuquerque (2006) segue uma linha de reflexão que se aproxima daquela de Hurrell (2006) e avalia que a cooperação e o conflito na nova ordem internacional encontram bases difusas que estruturam de forma variada as ações dos países em associações de geometria variável e interesses fragmentados.

A atual ordem em transição o caráter difuso das bases de cooperação e de conflito provoca desafios diferentes. Variando segundo o tema, as circunstâncias e a dimensão de cooperação e conflito envolvida, os países podem alinhar-se, cooperar ou conflitar simultaneamente com os mesmos parceiros em diferentes dimensões e momentos (ALBUQUERQUE, 2006, p. 46).

As *potências intermediárias* tendem assim a trabalhar seus interesses em estratégias que visem à formação de múltiplos canais de comunicação e de estruturação de posicionamentos negociadores para lidar com a incerteza e a indefinição que marcam a ordem internacional em transição. Vale ressaltar que a concorrência, disputa de poder, entre os Estados não se reduz na atual conjuntura. Ao contrário, as disputas se conformam num ambiente de multiplicidade de pólos de poder emergentes, muitos regionais ou sub-regionais, mas tendo na interação cooperativa em determinadas agendas interestatais um elemento de ligação e estruturação da ordem que se transforma. As *potências emergentes* podem, por exemplo, dar importância para os regimes internacionais como forma de constranger os mais poderosos por meio de normas, regras e procedimentos definidores dos regimes, como tem feito tanto o Brasil quanto a Índia no quadro do regime multilateral de comércio, por exemplo.

Observa-se um aumento da extensão e da intensidade da interdependência entre os Estados e as sociedades nacionais. Essa interdependência é multidimensional, mas os elementos econômicos que a estruturam merecem particular destaque. A globalização fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica. Em sua dimensão econômico-comercial, o fenômeno da globalização reflete a transformação da lógica de produção e da interação política que a estrutura.

A transnacionalização da economia subverte o nexo interno-externo no plano produtivo, ampliando a complexidade das relações entre os atores envolvidos (Estados, empresas, sociedade civil). A fragmentação de cadeias produtivas coloca novos desafios ao desenvolvimento dos países, pois a capacidade do país de inserção produtiva em determinando nichos da cadeia global será determinante para o crescimento e desenvolvimento de sua economia.

A dinâmica dessa inserção é rápida, o tempo da mudança é curto e o espaço é global. As estratégias nacionais devem refletir essas transformações e aproveitar as possibilidades externas com vistas a suprirem velhas e novas necessidades internas de desenvolvimento.

Ao analisar a fragmentação de cadeias produtivas e a formação de empresas-rede e de redes globais de produção, Dupas (1999) afirma: “Na produção transnacional não se observa um padrão de distribuição espacial muito definido. A localização de cada etapa produtiva depende dos fatores que são utilizados de forma mais intensa e dos custos relativos” (DUPAS, 1999, p. 48). E continua: “Pode-se dizer que todas as novas lógicas organizacionais ordenam as cadeias produtivas em forma de networks ou de redes de empresas” (DUPAS, 1999, p. 51).

Para Khanna (2008): “Como a geopolítica, a globalização tornou-se o próprio sistema mundial. Nenhuma potência é capaz de controlá-la; ela só pode ser detida se tudo for suspenso” (KHANNA, 2008, p.24). E continua: “Hoje a globalização faz parte da estratégia de todas as sociedades pela sobrevivência e pelo progresso” (KHANNA, 2008, p.25).

Cardoso (2008) reitera, contudo, que o jogo de poder mundial continua a ser feito pelos Estados, atores egoístas, mas esclarecidos, que redefinem prioridades, reestruturam políticas e interesses que facilitam ou dificultam a globalização econômica. Como afirma o autor:

(...) é preciso distinguir o jogo mundial de poder dos efeitos da globalização e das relações econômicas que ela cria. Por mais que se inovem os processos produtivos e que eles se distribuam no espaço planetário e por mais que se fusionem os capitais, a vontade política das nações, corporificada nos estados com seu natural “egoísmo esclarecido”, continua atuando na cena do poder mundial com relativa autonomia frente aos estritos interesses econômicos. O jogo de poder continua a barrar (ou facilitar) os avanços da globalização econômica, deslocando pólos dominantes e criando novos parceiros. (CARDOSO, 2008, p.56).

Um aspecto de relevo na análise dos processos de globalização e que marca a ampliação da interdependência econômica no mundo diz respeito à expansão do comércio internacional. Quando se analisar os dados do crescimento do comércio e da produção mundiais de bens, tomando o ano de 1950 como ano-base, observa-se que o crescimento do volume das exportações mundiais de bens tenderá a manter um crescimento maior do que aquele ocorrido no volume da produção mundial de bens. Essa diferença entre o crescimento do comércio e a produção mundial começou a se tornar mais evidente nas décadas de 1970 e 1980. Contudo, é a partir da década de 1990, e particularmente nos anos 2000, que a diferença entre o crescimento observado no comércio de bens e aquele da produção dos mesmos se alarga de forma significativa.

A ampliação da interdependência comercial, com o aumento da participação do comércio exterior na formação do produto interno bruto (PIB) dos países, leva ao incremento de disputas comerciais por mercados para exportação. Os países em desenvolvimento, particularmente as *potências intermediárias*, aumentaram sua participação no comércio internacional. O destaque vai aqui também para a China, que já tem participação que supera os 10% das exportações mundiais e muda paulatinamente o cenário comercial no mundo.

Ao se analisar a realidade da distribuição do comércio no mundo, observa-se um aumento da participação de todas as regiões em desenvolvimento destacadas entre 2000 e 2011, com nota para o incremento das exportações asiática, puxadas principalmente pelas exportações da China. Esse ganho de participação se deu em paralelo à perda de participação relativa da América do Norte, em grande e medida, e da Europa, em menor medida. Constata-se, pois, uma desconcentração relativa do comércio e do poder que ele esposa na cena internacional.

No entanto, os dados e informações disponíveis atestam a permanência da centralidade da tríade EUA-UE-Ásia como motores do comércio internacional. As trocas comerciais intrarregionais são muito importantes, particularmente para a União Europeia, o maior bloco de comércio do mundo. A Ásia já se destaca no quadro do comércio intrarregional, tendo por base a estruturação de cadeias produtivas integradas na região. Ademais, cabe salientar

os fluxos exportadores da Ásia para a UE e para a América do Norte, fundamentalmente os EUA. O peso dessas regiões e países no comércio internacional faz de suas políticas e estratégias negociadoras no campo comercial foco de atenção dos demais países do sistema, considerando-se a importância e o impacto potencial que podem ter sobre o ordenamento das trocas no mundo. Observam-se assim os reflexos no âmbito comercial da atividade econômica e produtiva das regiões com economias mais dinâmicas do planeta.

A transformação das estruturas produtivas é fundamental para a compreensão da realidade do comércio internacional, que tem na Ásia seu novo pólo de expansão. Assim, como não poderia deixar de ser, a desconcentração relativa observada nos fluxos comerciais também são visíveis ao nível da produção.

Mais uma vez, o papel da China merece nota. Ou melhor, o eixo econômico sino-americano deve ser destacado. Como se observa a partir da análise dos dados consolidados pelo FMI, a participação dos países em desenvolvimento no PIB mundial, exceto a China, passou de 18,5% em 1990 para 24,2% em 2010, o que representa um aumento de relevo e atesta a crescente importância desse grupo de países na economia mundial. O aumento da participação chinesa, contudo, é ainda mais impressionante. Com uma economia equivalente a 1,8% da economia mundial em 1990, a China alcançou a marca 9,3% do PIB global em 2010. A perda de poder relativo dos EUA pode ser confirmada nos dados, embora ainda representem cerca de 23% da economia mundial. Vale ressaltar que os dados são em dólares correntes. O uso de dados calculados segundo a paridade de poder de compra colocaria a economia chinesa numa posição de destaque ainda maior e a dos EUA de perda relativa superior. Se somarmos a participação da China e dos EUA, que formam o eixo dinâmico da economia mundial, fundamental na reestruturação e ampliação da produção e do comércio nas últimas décadas, tem-se quase 1/3 da produção mundial estruturada e realizada neste eixo.

Não obstante a centralidade do Estado e da economia nas transformações da ordem internacional, é importante lembrar que o sentido da internacionalização se amplia também na relação do Estado com a sociedade civil. Ademais da dinâmica doméstica de democratização da agenda pública externa, este fenômeno tem repercussões na formação e formação de interesses de movimentos sociais articulados para além das fronteiras nacionais. Neste sentido, como apontam Viola e Reis (2007), é importante notar que:

No mundo da globalização recente, os Estados nacionais são simultaneamente atores unitários e plurais. São unitários no sentido de que existe sempre uma resultante, por mais provisória que seja em alguns casos, dos alinhamentos e coalizões políticas domésticas. E são plurais já que múltiplos atores setoriais e sub-nacionais procuram maximizar seus interesses particulares dentro do país, estabelecendo redes e alianças com forças similares de outros países, construindo, desse modo, dinâmicas transnacionais (VIOLA; REIS, 2007, p.42).

Ao analisar a atuação dos novos atores, Milani e Laniado (2006) identificam a existência de novos valores e conteúdos de referência da ordem política contemporânea, os quais balizam suas ações. São eles: a *solidariedade*, vislumbrada a partir da ação coletiva e da consciência crítica e senso de contestação presente na modernidade avançada; o *pluralismo* consubstanciado nos novos símbolos e novas bandeiras de luta política internacional; e o *princípio de responsabilidade*, o qual traz à tona o repensar da soberania e do território, levantando elementos de análise acerca da soberania condicionada. No sistema internacional marcado pela globalização, pelo desenvolvimento de novos atores e suas relações fundadas na dimensão reticular (*cobweb model*), observam-se relações, redes e escalas transnacionais. Os sujeitos da ação política tomam decisões a partir de experiências coletivas e a formação de identidades acontece em diferentes escalas.

Segundo os argumentos apresentados por Badie (2000), a relação entre o que é interno e o que é externo acaba por ser ampliada, transfigurando e mesclando tal relação num amálgama de aspectos intrincados. Como coloca Badie (2000), as fronteiras unem mais que separam, constituem-se numa nova teia a ser construída num plano para além de velhas dicotomias inter-nações. Tal rede, na qual uma miríade de “novos” atores se inserem, tende a ser um ponto

fundamental para que se consiga entender como os elementos que caracterizam a interdependência passam a ser valores demandados em plano mundial. Para Bartelson (2000), a globalização, que transcende fronteiras e ressignifica o soberano e as hierarquias, tem como base uma passagem de uma dimensão de transferência e transformação para uma de transcendência. Aqui a globalização enquanto processo ganha complexidade e densidade analítica, uma vez que novos mecanismos de interação social em escala mundial, postos em ação por novos atores da cena internacional, redefinem o fazer político e são importantes para a ressignificação do território. Segundo Milani e Laniado (2006):

O ambiente e as regras internacionais modificam-se graças à diversificação dos centros de poder, à emergência de uma agenda política (em alguns aspectos) mais descentralizada e menos hierarquizada, criando, assim, as condições de atuação dos novos atores mundiais, especialmente multilaterais e não-estatais, que interagem por meio de redes transnacionais. (MILANI; LANIADO, 2006, p.480).

As relações internacionais contemporâneas têm, logo, tanto na esfera geopolítica e estratégica quanto na geoeconômica e comercial e na multiplicidade de atores políticos, vetores de transformação que se interconectam na conformação de novas estruturas de poder global e auxiliam na descentralização e desconcentração de poder político e econômico entre os Estados e dentro deles. Os novos pólos de poder regional e sub-regional passam a ter maior importância na definição de políticas comerciais que dialoguem com a dinâmica produtiva global e a realidade do comércio internacional.

Com isso, reforçam-se arranjos cooperativos e coalizões nos mais diversos foros internacionais a fim de estruturarem demandas fundadas em interesses fragmentados. Os regimes internacionais, como o regime multilateral de comércio institucionalizado com a criação da OMC, passam a ter importância ampliada neste contexto, funcionando como locus negociador permanente sobre temas da agenda internacional e ponto de destaque para as manifestações dos movimentos sociais transnacionais. Ademais, a integração dos países nas cadeias produtivas globais os impulsiona a forjar cooperação econômica e comercial por meios de acordos regionais, os quais teriam função facilitadora das relações econômicas em rede.

Referências

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. Os desafios de uma ordem internacional em transição. IN: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 01. p. 35-56.
- BADIE, Bertrand. *Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade*. Coleção Economia e Política. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- BARTELSON, Jens. Three Concepts of Globalization. *International Sociology*, v. 15, n. 02, jun. 2000.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Um mundo surpreendente. In: BARROS, Octávio de; GIAMBIAGI, Fábio. *Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008. Cap. 01, p. 03-62.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, v. 10, n. 02, p. 126-155, jun. 1981.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DUPAS, Gilberto. Hegemonia norte-americana, governabilidade global e impasses nos grandes países da periferia. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 273-295, jul./dez. 2003.
- DUPAS, Gilberto. *O mito do progresso*. São Paulo: UNESP, 2006.

- DURAND, Marie-Françoise; COPINSCHI, Philippe; MARTIN, Benoit; PLACIDI, Delphine. *Atlas da mundialização – compreender o espaço mundial contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers. *International Affairs*. vol.82 Jan. 2006: p.1-19.
- HURRELL, Andrew. *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press, 2007.
- HURRELL, Andrew. Emerging Powers, Global Order and Global Justice. In: KINGSBURY, Benedict; WEILER, Joseph (Eds.). *IILJ International Legal Theory Colloquium – The Turn to Governance the Exercise of Power in the International Public Space*. New York: Institute for International Law and Justice, 2010. 19 p.
- JACQUES, Martin. *When China rules the world: the rise of the middle kingdom and the end of the western world*. London: Penguin Group, 2009.
- KHANNA, Parag. *O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- MAHBUBANI, Kishore. *The new asian hemisphere: the irresistible shift of global power to the East*. New York: Public Affairs, 2008.
- MILANI, Carlos R. S.; LANIADO, Ruthy Nadia. Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, p. 10-39, 2007.
- MILANI, Carlos R. S. Espaço mundial e ordem política contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. *Cadernos do CRH-UFBA*, v. 19, p. 479-498, 2006.
- VIOLA, Eduardo; REIS, Hector R. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular, 2007.

Resumo

O presente artigo visa a analisar as transformações na ordem internacional e sua relação com a ampliação do sentido da internacionalização, tomando por base três dimensões: a dimensão vertical das relações internacionais (interestatal); a relação entre Estado e sociedade civil; e a dinâmica do processo produtivo.

Abstract

This article aims to analyze the changes in international order and its relation to the expansion of the meaning of internationalization, taking three dimensions into account: the vertical dimension of international relations (interstate); the relation between State and civil society; and the dynamics of the productive process.

Palavras-chave: Ordem Internacional; Relações Internacionais; Globalização

Key words: International Order; International Relations; Globalization

Recebido em 16/05/2012

Aprovado em 15/06/2012